

La política de garantía de rendes mínimas

José A. Noguera

Universitat Autònoma
de Barcelona

#16

Els models de garantia de renda mínima dins l'Estat del benestar varien considerablement al llarg del temps i la geografia. A l'Estat espanyol existeixen programes centralitzats per cobrir parcialment la població desocupada i en edat de jubilació, però no hi ha un programa de renda mínima integral dirigit als col·lectius amb rendes sota el llindar de la pobresa. Aquesta responsabilitat s'ha deixat en mans de les comunitats autònomes, que han desenvolupat polítiques de rendes mínimes d'inserció amb requisits d'accés, cobertures i intensitat protectora molt variable. En aquest capítol analitzarem l'evolució i els reptes actuals del programa de renda mínima d'inserció (RMI) a Catalunya al llarg del període 2004-2015.

1. L'evolució de l'RMI a Catalunya

1.1. Creació i desenvolupament (1990-2005)

L'RMI va ser creada a Catalunya l'any 1990 pel Govern de CiU, que seguia els passos del Govern basc en aquest sentit. Des dels seus inicis, la prestació va estar sotmesa a una estricta condicionalitat tant en termes de rendes a tenir en compte per generar el dret com pel que fa a la participació en itineraris d'inserció social i laboral. L'RMI es plantejava com a prestació diferencial, cobrint la

distància entre els ingressos existents i el llindar establert (sempre sensiblement inferior al de la pobresa monetària). La filosofia del programa era fortament assistencial i focalitzada cap a situacions de pobresa greu, amb un seguiment burocràtic intens i sota un discurs justificatiu basat en una inserció laboral que en la majoria dels casos no es produïa. Tot això es va traduir en una cobertura molt baixa, una despesa molt continguda i unes prestacions molt modestes. Encara que a principis de la dècada del 2000 el programa va experimentar un cert repunt quant a pressupost i població atesa, la situació general era d'estancament i inadequació enfront de les noves necessitats socials (pobresa laboral, noves formes de família, immigració, etc.).

1.2. Reforma expansiva: l'RMI com a dret subjectiu (2006-2011)

**134**

El nou Govern tripartit format el 2003 per PSC, ERC i ICV va aprovar una reforma integral i expansiva de l'RMI que desenvolupava parcialment el mandat del nou Estatut del 2006 (article 24.3), que establia el dret de les persones i famílies en situació de pobresa a una "renda garantida de ciutadania" (RGC). La reforma del 2006, en efecte, va establir l'RMI com a dret subjectiu (no sotmès a discrecionalitat administrativa ni a disponibilitat pressupostària) per a tots els sol·licitants que complissin els requisits d'accés. A més, va relaxar considerablement aquests requisits (tant pel que fa a l'accés com a la permanència en el programa), va incrementar els imports de la prestació i va aprovar o millorar complements específics per a famílies monoparentals i fills a càrrec.

Un aspecte important de la reforma és que per primera vegada va implementar amb certa decisió mesures d'activació laboral no tan sols punitives, sinó en la línia de superar la trampa de la pobresa i combatre la pobresa laboral, com ara el manteniment de part de la prestació per als beneficiaris que accedien a un contracte laboral. La nova RMI va acompanyar-se, a més, amb una llei integral de

prestacions socials de caràcter econòmic (que complementava, també com a dret subjectiu, les pensions no contributives i atenia altres situacions no cobertes pel sistema de garantia de mínims), així com amb una prestació universal de 600 euros anuals per fills a càrrec de 0 a 3 anys.

La reforma del tripartit va incrementar molt sensiblement el nombre de persones i llars beneficiàries de l'RMI del 2006 al 2010 (gràfic 1); però, tot i així, el creixement de la població i l'augment de les taxes de pobresa (especialment de pobresa greu) i privació material a partir del 2008 van fer que aquest increment de beneficiaris no es reflectís en un substancial augment de la cobertura del programa en relació amb les necessitats socials (gràfic 2). De la mateixa manera, el creixement dels llindars de pobresa durant aquests anys va relativitzar l'efecte dels augments de la quantitat de la prestació bàsica i els complements en termes d'intensitat protectora (gràfic 3). En general, per tant, la reforma del Govern tripartit, encara que va acostar l'RMI a un programa de renda garantida, ho va fer amb audàcia insuficient per tal de donar resposta a les creixents necessitats socials. L'RMI continuava sent massa assistencial, amb quanties massa baixes, amb cobertura insuficient i amb massa requisits d'accés i permanència per constituir un programa autènticament enfocat a l'eradicació de la pobresa (i fins i tot de la pobresa greu).

1.3. Regressió i crisi (2011-2015)

La crisi econòmica va fer notar els seus efectes plenament a partir del 2009, generant una situació d'autèntica emergència social per enfrontar que les polítiques existents no estaven ni de lluny preparades. Les taxes de pobresa, pobresa greu i privació material van ascendir a màxims; la pobresa laboral es va estendre. Per contra, la política de garantia de renda mínima no tan sols no es va reforçar, sinó que va patir la regressió més important de la

seva història de la mà de la política d'austeritat pressupostària aplicada pel nou Govern de CiU format el 2010. La reforma de l'RMI del 2011 (ja implementada *de facto* des del 2010) va suposar una caiguda substancial dels beneficiaris (gràfic 1) en un moment d'augment de les necessitats (gràfic 2). L'estancament dels ingressos de la prestació, congelats pel Govern des del 2011, va trencar la tendència històrica a l'alça, encara que el seu efecte va quedar parcialment amagat per la relativa estabilitat dels llindars de pobresa, producte del descens generalitzat de la renda disponible (gràfic 3). El pressupost del programa va baixar des dels 170 milions del 2010 fins als 132 de l'any 2014. A més, va eliminar la universalitat de la prestació per fills a càrrec.

136

La cruesa de la contrareforma de CiU troba poc parangó en el context europeu. D'una revolada es va expulsar una sisena part dels beneficiaris del programa i es va reduir el seu pressupost en més d'un 20%. Tot en el pitjor moment de la crisi. Com que es va eliminar la consideració de l'RMI com a dret subjectiu, la discrecionalitat administrativa i la limitació pressupostària van permetre la denegació massiva de noves sol·licituds (gairebé 20.000 denegacions el 2014 per només unes 2.500 el 2008). De fet, la nova regulació enduria notablement els requisits d'accés i establia uns "criteris de prioritització" de les sol·licituds que els complissin. La mesura més dràstica va ser l'exclusió de tots els sol·licitants que únicament mostressin una "problemàtica laboral" (és a dir, manca d'ingressos deguda a l'atur), en lloc del que es va anomenar "dificultat social afegida". Alhora, es van endurir les comprovacions humiliants per als beneficiaris, que incloïen en ocasions el control de despeses privades, la presentació de factures de comestibles o la prohibició d'absentar-se de les seves llars temporalment. Alguns destacats consellers van declarar que aquestes absències (habitualment per visitar familiars) o la mera tinença d'un *smartphone* podien ser motiu de retirada de la prestació. L'objectiu manifest de contenir la despesa a costa dels més febles es va complir: la cobertura

(gràfic 2) i la intensitat protectora de la prestació (gràfic 3) es van estancar en termes relatius durant la pitjor crisi econòmica i social en la història del programa.

2. Perspectives actuals

Davant les crítiques generalitzades a l'austeritat i la creixent oposició social, traduïda en una notable pèrdua electoral de CiU a les eleccions del 2012, el Govern va prometre una reforma integral de l'RMI que mai es va presentar. El 2014, en virtut d'un pacte pressupostari amb ERC, es va revertir la tendència augmentant el pressupost de l'RMI en 23 milions per a l'any 2015, mesura que va ser exhibida com a prova del compromís social d'un "procés sobiranista" necessitat de legitimació en aquest terreny. En realitat només es recuperava el nivell de despesa del 2011, però sense eliminar cap dels aspectes principals de la contrareforma quant a requisits d'accés i permanència o discrecionalitat administrativa.

El canvi d'escenari a partir del 2015 ve fonamentalment impulsat per la tramitació de la ILP de renda garantida de ciutadania presentada al Parlament per una plataforma d'organitzacions socials després d'una reeixida recollida de signatures que va posar en evidència la manca d'iniciativa per part del Parlament i el Govern. La proposta, que tenia el suport de sindicats i partits de l'oposició, i en el marc d'una successió de processos electorals on la garantia de rendes era uns dels temes centrals a l'agenda dels partits, va ser admesa a tràmit al Parlament. Després de les eleccions del 2015 i la formació d'un nou Govern aplegant CiU i ERC amb suport de la CUP, la negociació sobre la llei d'RGD s'ha convertit en un joc d'evitació de la culpa' en el qual cap partit vol ser assenyalat com a responsable del seu fracàs parlamentari, encara que el Govern hagi dilatat el debat notablement per tal d'impedir una aprovació pressupostàriament costosa.

3. Els reptes de futur: cap a una renda garantida de ciutadania?

Les patents insuficiències de l'actual sistema de garantia de renda mínima, el debat sobre la ILP de renda garantida i la proliferació de propostes i experiències innovadores en aquest àmbit en el context local, estatal i internacional posen sobre la taula alguns dels reptes clau de futur que aquesta política haurà d'afrontar si es pren seriosament l'objectiu de lluitar contra la pobresa al nostre país:

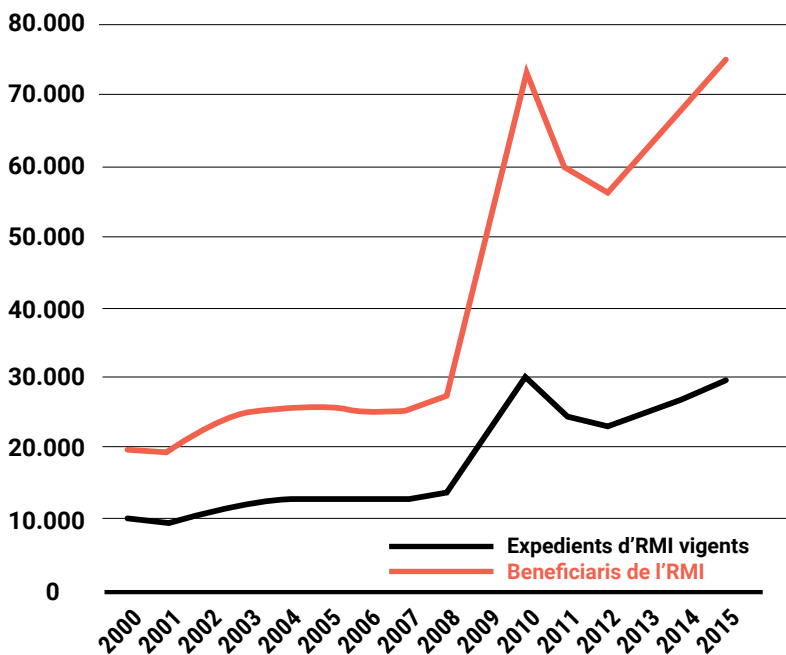
- ▶ *Dret subjectiu*: una garantia de renda ciutadana com l'establida a l'Estatut no pot estar sotmesa a discrecionalitat administrativa.
- ▶ *Cobertura*: l'augment efectiu de la cobertura a totes les famílies en situació de pobresa exigeix la simplificació i la relaxació de molts requisits.
- ▶ *Suficiència*: les prestacions han de tenir intensitat protectora suficient per situar els beneficiaris per sobre del llindar de la pobresa.
- ▶ *Control*: la comprovació del dret a la prestació no pot consistir en controls de conducta humiliants i invasius, sinó que ha de limitar-se, en tot cas, al control a càrrec de l'Administració en el sentit que no es tenen rendes suficients.
- ▶ *Condicionalitat i activació*: la prestació bàsica no hauria d'estar condicionada a conductes d'activació o inserció, sinó només a la carència de rendes suficients, separant el dret a la inserció i el dret als ingressos mínims. S'ha d'explorar amb més valentia la compatibilitat d'ingressos salarials i la prestació per tal d'eliminar la pobresa laboral i la trampa de la pobresa.
- ▶ *Viabilitat financera*: els nombrosos recursos necessaris per a l'eradicació de la pobresa requereixen un programa amb un pressupost molt més gran que l'actual, la qual cosa fa necessari augmentar els ingressos fiscals (a tall d'exemple,

amb uns 450-500 milions més es podria pràcticament eliminar la pobresa infantil a Catalunya).

► **Gestió:** finalment, s'ha de disminuir la burocràcia, separar les activitats d'inserció laboral i de concessió de prestacions del seguiment dels serveis socials i explorar la integració de prestacions mínimes i sistema fiscal.

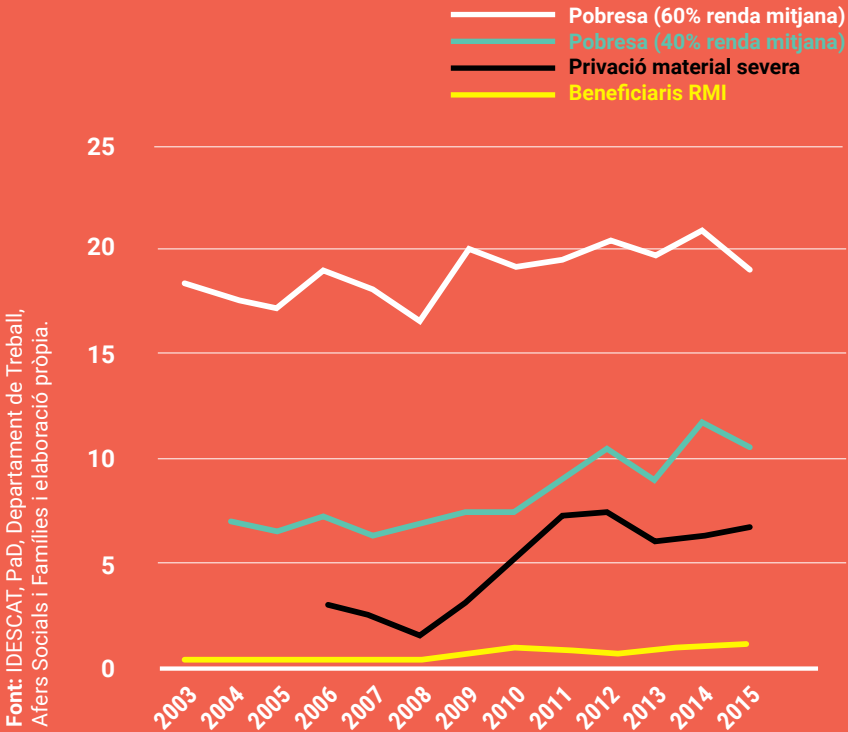
Encarar aquests reptes en la direcció a una renda garantida de ciutadania ben dissenyada sembla l'única manera d'apropar-nos a l'objectiu de l'eradicació de la pobresa a la nostra societat de forma viable, ràpida i prioritzant l'atenció als més febles, sense deixar d'obrir perspectives de futur cap a propostes i debats socials més ambiciosos com el plantejat per una renda bàsica universal.

Gràfic 1: Expedients d'RMI vigents i beneficiaris (Catalunya 2000-2015)



Font: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i elaboració pròpia.

Gràfic 2: Cobertura de l'RMI i indicadors de pobresa a Catalunya (2003-2015) en % de la població



Gràfic 3: Quanties màximes de l'RMI i llindars de la pobresa per diferents tipus de llar, en € (Catalunya, 2004-2015)

Font: IDESCAT, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i elaboració pròpia.

